

**FORMAÇÃO DOS QUADROS SUPERIORES
DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DA U.E. (*)**

J. A. Oliveira Rocha (**)

(*) Comunicação apresentada no ISMAI, Maio, 13 de Outubro de 1998

(**) Professor Catedrático da Universidade do Minho

Introdução

Tradicionalmente não se achava necessária a formação avançada em gestão pública. A Administração contratava predominantemente pessoal com formação jurídica. Estes profissionais eram sujeitos a um processo de indocinação das rotinas administrativas, de forma a transformá-los em **estátuas**, isto é, em agentes neutros e frios da aplicação da regra geral ao caso concreto (Rocha, 1994).

O ideal do agente público era:

Nem homem nem besta, mas estátua.

Segundo este paradigma (estatutário) não fazia sentido a formação específica em gestão pública, porquanto a formação complementar dos funcionários era dada pela experiência profissional no *bureau*.

Esta forma de encarar a formação avançada em administração e políticas públicas alterou-se devido a vários factores:

- Em primeiro lugar, à intervenção do Estado na vida económica e social convertendo-se de Estado polícia em Estado prestador de serviços da mais diversa ordem. Esta transformação irá exigir dos gestores públicos, no pós-guerra, conhecimentos que nem a rotina burocrática, nem a formação académica inicial concediam.

- Numa fase posterior – anos setenta – os cidadãos tomaram consciência que são donos e clientes dos serviços fornecidos pela Administração, exigindo qualidade e não se satisfazendo com o modelo de conformação formal e jurídica.
- Simultaneamente foram introduzidas na gestão administrativa técnicas modernas de racionalização dos serviços que a formação e prática tradicionais eram incapazes de assimilar (Ver, por exemplo, a informatização dos serviços e a alteração que trouxe nos circuitos de informação).

Estes factores, e, desde logo, o primeiro levaram à necessidade de adopção de uma política de formação avançada em gestão pública.

Formas de Ensino em Gestão Pública

Enquanto na América a gestão pública foi encarada, desde o principio deste século, como qualquer ramo do saber, sendo ensinada nas universidades a nível de graduação e pós-graduação, outro tanto não aconteceu na Europa.

O ensino da Ciência da Administração só entrou na Europa continental no pós-guerra, adoptando-se as teorias e técnicas americanas, fundamentalmente da primeira fase. Todavia, teve dificuldades para enraizar-se nas universidades,

fundamentalmente a nível de licenciaturas, dada a oposição das Faculdades de Direito que consideravam o ensino da Administração Pública como coisa sua. A situação está superada; todavia, não são frequentes as licenciaturas em Administração Pública. Nalguns casos, por exemplo em Louvaina, existe uma associação com as Relações Internacionais, denominando-se *Department des Affaires Publiques et Internationales* e cujos cursos têm um tronco comum.

Mais importante, porém, que a entrada nas universidades, foi a criação de escolas especiais em todos os países europeus. Podemos agrupar estas grandes escolas em três tipos: escolas de pós-graduação, escolas de carácter profissionalizante e escolas tipo ENA.

O exemplo mais importante do primeiro tipo é a escola de SPYER na Alemanha, fundada em 1947, tem a característica especial de só aceitar alunos com a licenciatura nalguma área relacionada com a Administração Pública, isto é, em Direito, Economia, Gestão ou Ciência Política. O programa inclui disciplinas obrigatórias, permitindo-se também a escolha de alguns cursos de opção, seminários e *readings*. A Escola tem cinco áreas de especialização: planeamento e organização; organização e processamento de dados; finanças; administração de pessoal; administração comparada e relações internacionais. Os estudantes deverão escolher duas áreas: uma em que escreverão a tese e a outra subsidiária. Para além da tese, o programa de pós-graduação obriga ainda a um estágio numa organização pública.

Em suma, trata-se duma Escola que reúne as características dum departamento de estudos graduados de tipo americano com um programa, de resto muito similar ao das escolas americanas, e de uma escola europeia a que só as elites têm acesso e que vai formar a futura elite burocrática.

O segundo tipo tem carácter profissionalizante, constituindo exemplos o Instituto Nacional de Administração em Portugal, o Instituto Nacional de Administracion Pública em Espanha, e, a nível comunitário, **o European Institute of Public Administration**. A principal tarefa destes Institutos consiste na organização de cursos de curta duração destinados à formação contínua da alta burocracia e dos quadros médios. Neste sentido cada instituto organiza para cada ano a sua programação, tendo em conta as áreas mais carenciadas da Administração. Outra característica é a inexistência de pessoal docente próprio pelo que os orientadores dos seminários, colóquios e cursos são convidados entre profissionais e académicos nacionais ou estrangeiros de reconhecido mérito nos assuntos mais variados, que podem ir desde a informática até à integração europeia, passando pelas línguas, gestão de pessoal, administração escolar, etc.

Finalmente, cabe fazer uma referência ao ENA, que só por si, constitui um tipo autónomo. A **École National d'Administration** (ENA), fundada em 1945, destinava-se a formar uma elite capaz de contribuir decisivamente para o desenvolvimento económico de França. E tem cumprido o papel para que foi criada, apesar das vicissitudes por que tem passado. A última foi a reforma de 1986 que suprimiu a terceira via - concurso aberto aos autarcas, responsáveis sindicais e de associações - instituída pela reforma socialista de 1983; reduziu os efectivos, limitando as entradas a 80 - 40 para o concurso externo e igual número para o concurso interno - a fim de manter o seu carácter elitista. Quando ao concurso em si, e sem entrar na especialidade de cada um dos concursos, todos os candidatos têm provas escritas em Economia, Direito Público, Ciência Política, Ciência da Administração, Questões Sociais, Questões Internacionais, Direito Empresarial, Gestão e Métodos

Quantitativos (Matemática e Estatística). Por aqui se vê a dificuldade em entrar numa super-escola como o ENA. Mas não se fica por aqui, pois o candidato terá que passar ainda por provas orais em que é avaliada, fundamentalmente, a capacidade para analisar um problema, escolher as alternativas e apontar a política mais adequada.

Quanto à escolaridade, foi reduzida a dois anos na recente reforma. O primeiro ano é passado metade na Administração Pública e metade numa empresa privada. O último ano é passado na Escola, com o objectivo marcadamente formativo e abrangendo as seguintes áreas:

- Redacção de Textos Jurídicos
- Questões Internacionais
- Economia
- Gestão
- Micro-informática
- Técnicas Quantitativas
- Expressão Oral e Negociação

Torna-se oportuno sublinhar que o ensino não é um fim em si, mas visa preparar o **enarca** para o desenvolvimento da capacidade de participar activamente no processo de decisão política.

Em suma, o ENA é uma escola que não dá qualquer grau, mas visa transformar superdotados em líderes políticos, altos burocratas e empresários. Desta forma, o Estado cria a sua própria elite tecnoburocrata.

A Revolução Managerial e o Novo Conteúdo da Formação

Posto de lado o modelo estatutário que tem informado o funcionamento da Administração Pública portuguesa e que se identifica com a visão formalista e burocrática, restam dois paradigmas: a **escolha pública e a escola managerial** (Aucoin, 1990).

A metodologia da análise da *public choice* ou escolha pública assenta em suposições de carácter económico de que a mais importante é que os políticos actuam de forma a maximizar os votos e os burocratas aspiram ao prestígio. Sendo assim, a racionalidade da administração só por acaso é que coincide com a racionalidade de gestão, pelo que se torna imprescindível o controlo da Administração por parte dos políticos, os quais representam directamente os interesses dos cidadãos, eleitores e consumidores, donos e pagadores dos serviços e bens públicos. Na prática, a dicotomia política/administração é reinterpretada em ordem a transformar os políticos e os seus homens de confiança (*political appointees*) em gestores públicos, os quais actuam segundo critérios predominantemente políticos e não de gestão.

Esta perspectiva, desenvolvida pela primeira vez por A. Downs (1957) foi dominante nas escolas europeias na década de oitenta. Por outro lado, generalizou-se, na Europa, o recurso a modelos microeconómicos de análise das political públicas.

No começo nos anos oitenta assistiu-se ao aparecimento da **escola managerial**, a qual considera a gestão pública subalterna e subsidiária da gestão empresarial. Segundo Peters e Waterman (1982) o modelo burocrático, típico das organizações públicas, é gerador de ineficiências e disfunções, pelo que se devem importar os modelos e técnicas da gestão empresarial.

Em termos práticos o modelo managerial insiste na descentralização, de forma a reduzir os níveis hierárquicos e a possibilitar a intervenção em assuntos que não sejam de mera rotina. É necessário ainda desregular, de modo a possibilitar a liberdade de tomar decisões. Finalmente, o modelo managerial implica a possibilidade de delegação de competências, a qual, consiste na capacidade dos executivos de definirem objectivos, remetendo para as chefias intermédias a sua implementação. Estas relacionam-se directamente com os cidadãos, clientes e consumidores, recebendo destes o *feedback* necessário ao ajustamento da sua actuação futura (Aucoin, 1990).

A OCDE, através do Serviço de Management Público (PUMA) incentivou a adopção deste modelo de gestão pública por parte dos países membros tendo-se adoptado o termo *new public management*, em oposição às abordagens tradicionais à gestão pública. Todavia, a verdadeira consagração foi obra de **D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government* (1992)**, o qual serviu de paradigma inspirador à reforma administrativa do Presidente Clinton.

Se confrontarmos as experiências de reforma administrativa com o desenvolvimento teórico verifica-se, em primeiro lugar, que o *new public management* ou modelo da *Administração Pública Empresarial* está política e ideologicamente ligado ao movimento neo-conservador da nova direita, a qual vê no

mercado o princípio que deve guiar toda a sociedade. Assume-se que a gestão empresarial é superior à gestão pública. A solução é transferir todas as actividades governamentais para o sector privado através da privatização. Na hipótese de nem todas as actividades poderem ser transferidas, devem importar-se as práticas de gestão empresarial para as restantes operações governamentais.

O vocabulário técnico do *new public management*, importado da gestão empresarial, está cheio de palavras como *empowerment*, serviço dos *clientes ou consumidores*, insistência na *performance* em detrimento dos processos e ênfase em receitas e não em despesas. David Osborne e Ted Gaebler (1992) definem a essência da nova gestão pública quando insistem na mudança cultural dum governo burocrático para um governo empresarial. Este governo empresarial deve ser simultaneamente competitivo e orientado para os consumidores.

O Relatório Gore sintetiza a nova gestão pública, dizendo que a reinvenção do governo consiste em servir os cidadãos consumidores, aumentar a capacidade de decisão dos gestores de linha e procurar a excelência e qualidade dos serviços, o que se consegue pela criação dum claro sentido de missão, delegação da autoridade e responsabilidade, substituição dos regulamentos e normas por incentivos, avaliação de resultados em detrimento das formalidades, medidas de sucesso reportado à satisfação dos consumidores.

Esta abordagem à reforma do Estado e da Administração vai dar origem a um novo tipo de quadros superiores que já não é o retratado no “Yes Primer Minister”. Em trabalho recente S. Hoston e J. Jones (1996) analisam os novos gestores públicos e concluem que, em Inglaterra, apenas 19% são educados em Oxford tendo a generalidade cursos em engenharia, economia e gestão e vindos muitos do sector

privado. Esta conclusão faz sentido porquanto o que se pede aos gestores públicos no enquadramento do “new public management” é resultado e não conformidade jurídica. A gestão pública neste modelo identifica-se com a gestão empresarial, e, quando muito, é um subtipo desta.

Entendemos, porém, que o modelo do “new public management” tem limitações, tendo esgotado as suas virtualidades.

Alternativas do Modelo Managerial

Gestão pública e gestão empresarial constituem modelos diferentes de gestão, embora possam ter áreas comuns. Como refere Allison (1983), *they are at least as different as they are similar, and the differences are more important than the similarities*. Ainda segundo Allison, as diferenças resultam, em primeiro lugar, de características ambientais distintas. Na verdade, as organizações públicas operam num ambiente político e com restrições legais e constitucionais.

Em segundo lugar, as relações entre as organizações públicas e o ambiente são diferentes, pois implicam relações de poder por um lado e, por outro lado, aceitação do pluralismo e impulso à concertação social e política. Em terceiro lugar, existem diferenças nos padrões organizacionais, designadamente na complexidade dos objectivos e relações de autoridade.

Também a nível da prática de gestão se levantam várias questões, as quais não foram solucionadas. Em primeiro lugar, como articular independência *managerial* e responsabilidade política (*accountability*)?

O segundo problema prende-se com a necessidade de motivar os funcionários a prosseguir os objectivos de eficiência dos serviços públicos; mas se pensarmos que um dos objectivos da reinvenção da administração é reduzir o pessoal, pergunta-se como é possível motivar trabalhadores condenados ao despedimento.

Finalmente, o *new public management* implica medir *outputs* e resultados, mas a medição aplicada à Administração Pública é, em muitos casos, discutível e impossível noutros. O problema foi objecto de discussão com a introdução na gestão pública de técnicas de TQM (*Total Quality Management*) e os resultados têm sido pouco animadores porque é difícil definir o consumidor dos serviços públicos para que seja possível medir o grau de satisfação; além de que a preocupação fundamental da gestão pública incide em *inputs* e processos e não *outcomes*. Acresce que não é fácil articular os interesses de quem paga os serviços sob a forma de impostos com quem os usufrui. Pergunta-se se será legítimo determinar o conteúdo do serviço exclusivamente pela satisfação dos utentes como pretendem Deming e Juran?

Estas observações permitem-nos concluir que gestão pública e gestão empresarial são diferentes e que mesmo parecendo haver importação de técnicas de gestão empresarial, essa importação reporta-se a um período definido como *public administration* as *administrative science* ou *generic management approach*. A investigação científica faz-se genericamente no domínio das organizações, não tendo como destinatárias as organizações públicas ou privadas. Além disso, a aplicação à Administração Pública faz-se na pressuposição de existir uma dicotomia entre a política e a administração; ora esta dicotomia é uma simplificação, pois o processo de gestão é parte do processo político, não operando no vácuo.

Como resultado dessa análise, a formação avançada em gestão pública vem-se afastando, sobretudo desde os meados da década de 90, do modelo managerial. Governar nas sociedades modernas é predominantemente um processo de coordenação das interações sociais, políticas e administrativas; daí que a distinção tradicional entre sistema político e aparato administrativo tenha que ser abandonada. Em sociedades em que decisão e a implementação políticas são interactivas e que podem ser vistas como coprodutos de agências governamentais e dos seus grupos clientelares, a gestão pública é cada vez mais política. Ao mesmo tempo, os funcionários controlam a agenda, promovem o consenso, conseguem o suporte social e fazem negociações. Assim o novo modelo de gestão pública não se confunde com a aplicação neutral de regras gerais a casos concretos, nem consiste na escolha arbitrária de políticas públicas, mas é mais um processo de argumentação, destinado a legitimar a intervenção governamental.

Este modelo é chamado de **Governança**, em oposição ao modelo managerial de matriz anglo-americana.

É evidente que esta nova perspectiva articulada com várias práticas de gestão terá que traduzir-se num novo tipo de investigação e ensino da gestão pública, sem o que as escolas continuarão a formar para um mercado inexistente e os lugares na Administração Pública a serem ocupados por pessoas sem formação específica em Administração e Políticas Públicas.

A Formação de Futuro

Desmantelado o Estado de “welfare” e substituído por um Estado coordenador e não interveniente, torna-se necessário novo tipo de formação para os quadros superiores da Administração Pública (V. Wright, 1997). Dror (1997) fala em modelo de Administração Pública tipo delta. Em oposição ao modelo anterior, designadamente ao modelo tipo ENA e managerial, Dror fala de um novo profissionalismo cuja essência consiste na “prática baseada no vasto conhecimento, como também na inteligência *prática advinda da experiência. Somem-se a eles uma atitude de preocupação clínica e a capacidade de ser frio no meio da irracionalidade emocional e numa área altamente competitiva; uma boa dose de cepticismo, com fortes suspeitas do óbvio, beirando a iconoclastia e a aprendizagem constante*

Esta fotografia supõe o domínio dos processos de comunicação, a compreensão dos processos sociais e políticos, o conhecimento dos modelos de tomada de decisão, qualificações avançadas nos métodos do *policy – making*, domínio da gestão financeira e orçamental, bem assim como de psicologia social, dinâmica de grupos e administração pública comparada.

Em geral, concordamos com o novo figurino de gestor público. Na verdade, não mais os quadros superiores se podem estribar no Direito Administrativo e no poder do Estado para fundamentar as suas decisões; não mais o gestor público se pode demarcar do poder político, atribuindo a esta as consequências das decisões

políticas; por outro lado, não mais lhes compete o monopólio da produção e doutrinação de “welfare” social.

REFERÊNCIAS

- Allison, Graham. 1987. *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?*, in Shafritz and Hyde eds. **Classics of Public Administration**. Dorsey, Illinois: pags. 457-475.
- Aucoin, Peter. 1990. *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums*. **Governance**, vol. 3, Nº 2: 115-137.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Brothers.
- Dror, Yehezkel. 1997. *O Administrador Público Tipo Delta para o Século XXI*. **Revista do Serviço Público** ano 48, nº 2: 5 – 24.
- Horton, Sylvia and Jaquis Jones. 1996. *Who are the New Public Managers?* **Public Policy and Administration**. Vol. II, nº 4: 18 – 44.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. 1992. **Reinventing Government**. Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Peters, Thomas and Waterman, Robert, Jr.. 1982. **In Search of Excellence**. New York: Harper and Row.
- Rocha, J. A. Oliveira. 1994. *O Papel dos Eleitos Locais na Gestão de Recursos Humanos*. **Revista da Administração Local**. Nº 139: 15 e Sgts.
- Wright, Vincent. 1997. *Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública*. **Gestión y Analisis de Políticas Públicas**. Nº 7 – 8: 27 – 44.